

Belgien

Matthias Chardon

Belgien ist ein Staat ohne Regierung. Seit den vorzeitigen Wahlen am 13. Juni 2010 ist es den Parteien nicht gelungen, eine föderale Regierung zu bilden, die alte bleibt geschäftsführend im Amt. Das Patt der belgischen Politik wirkte sich weniger stark als befürchtet auf die belgische EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010 aus. Wichtige politische Impulse, die die geschäftsführende Regierung aufnehmen und in politisches Handeln umsetzen muss, gibt die EU, vor allem durch die Europa 2020-Strategie.

Politischer Stillstand: die Wahlen vom Juni 2010 und ihre Folgen

Die innenpolitische Agenda Belgiens wird nun schon seit mehreren Jahren bestimmt von den Konflikten zwischen Flamen und Frankophonen.¹ Diese Konflikte waren auch der Grund dafür, warum die belgische Föderalregierung im April 2010 auseinanderbrach. Die flämischen Liberalen der Open VLD machten ihre Drohung wahr und verließen die Regierung, nachdem sich die Parteien unfähig gezeigt hatten, die seit Jahren ungelösten Probleme einer Lösung zuzuführen. Neben Fragen der Sprachenpolitik und der Zukunft Brüssels sind dies auch und vor allem die sozio-ökonomischen Disparitäten. Sie führen zu Finanztransfers von Nord nach Süd, die von Flandern zunehmend weniger akzeptiert werden. In Bereichen wie Sozial- und Beschäftigungspolitik, Sozialversicherungen oder Gesundheitsversorgung setzen die flämischen Parteien wie die konservative CD&V oder die sozialkonservativ-nationalistische N-VA, die die Unabhängigkeit Flanderns zum Ziel hat, aber auch die Open VLD auf mehr Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit der Finanzierung. In Wallonien, und hier besonders bei der dominierenden sozialistischen Partei PS, setzt man mehr auf Umverteilung und fordert eine „interpersonelle Solidarität“ mit dem wohlhabenden Landesteil ein.

Unter diesen eher auf der sachpolitischen Ebene liegenden Konflikten macht sich, vor allem in Flandern, mehr und mehr eine Stimmung breit, nach der mittlerweile zwei ganz unterschiedliche Kulturen, ja Nationen entstanden seien, die nicht mehr viel miteinander gemein hätten. Die große Gewinnerin der Wahlen vom Juni 2010 – die N-VA – gibt dieser Stimmung explizit und nachhaltig Ausdruck.² Die politische Kultur, die Grundeinstellungen in vielen Fragen (Eigenverantwortung des Individuums, wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen, Haltungen in der Justiz-, Asyl- oder Umweltpolitik) unterschieden sich demnach so sehr, dass die Zeit gekommen sei, ein konföderales Modell des Zusammenlebens zu wählen, wobei die Unabhängigkeit Flanderns als Ziel ganz klar im Fokus steht. Im Wahlprogramm heißt es dazu: „Wir glauben, dass sich Flandern zu einem Mitgliedstaat Europas entwickeln muss. Die belgische Zwischenebene sehen wir auf längere Sicht verdampfen. Belgien bietet uns nicht die Vorteile, die uns Europa sehr wohl bieten kann (z.B.

1 Vgl. hierzu die Länderberichte zu Belgien seit 2000 im Jahrbuch des Föderalismus.

2 Vgl. deren Wahlprogramm für die Wahlen 2010: Nu durven veranderen. Een sterk sociaal en economisch perspectief voor Vlaanderen en Wallonië. N-VA verkiezingsprogramma 13 juni 2010. Via <http://www.n-va.be/congresteksten/verkiezingsprogramma-juni-2010>.

beim Binnenmarkt, der Wettbewerbspolitik, der Währungsunion, der Verteidigung). Was Flandern nicht selbst lösen kann, kann Belgien auch nicht lösen. Die europäische Integration macht diesen Prozess erst möglich.³

Die fundamentalen Unterschiede der beiden Wahlgewinner von 2010 – N-VA und PS – haben bislang eine Regierungsbildung verhindert. Trotz dieser weitgehenden Lähmung des politischen Lebens auf der föderalen Ebene, haben es die Regionen und Gemeinschaften sowie die geschäftsführende Regierung bislang ganz gut geschafft, die notwendigsten Entscheidungen zu treffen bzw. auf den Weg zu bringen. Bezogen auf Europa haben sich die innenpolitischen Probleme Belgiens bislang noch nicht negativ ausgewirkt. Das gilt auch und gerade für die belgische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2010.

Die belgische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010

Aus Sicht der geschäftsführenden belgischen Regierung war die Präsidentschaft ein großer Erfolg. Die Regierung entschied sich für einen entschieden pragmatischen, pro-europäischen Ansatz und stellte kein ambitioniertes Präsidentschaftsprogramm auf, sondern hatte das Ziel, das Abarbeiten der europäischen Agenda so gut wie möglich zu erleichtern.

Das Resümee des stellvertretenden Ministerpräsidenten und Außenministers, Steven Vanackere, fiel entsprechend positiv aus.⁴ Zu den Erfolgen des belgischen Vorsitzes zählte er unter anderem:

- Die Umsetzung der Neuerungen des Vertrags von Lissabon, vor allem bzgl. der Zusammenarbeit des Vorsitzes mit dem Präsidenten des Europäischen Rates sowie der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.
 - Die Aufstellung des Haushalts der Union für das Jahr 2011.
 - Die Einigung des Rates mit dem Parlament über die Regeln der Umsetzung der neu geschaffenen europäischen Bürgerinitiative.
 - Die Aktionen der Union im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftspolitik: „europäisches Semester“, Regulierung des Finanzsektors, Umsetzung der Europa 2020-Strategie.
 - Im Bereich der Außenpolitik: Aufnahme der Tätigkeit des europäischen auswärtigen Dienstes, Fortschritte in den Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten Island, Kroatien, Serbien, Türkei und Montenegro; Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Südkorea.
- Unter den gegebenen Umständen haben die belgischen Repräsentanten des Vorsitzes gute Arbeit geleistet. Angesichts der Tatsache, dass es lediglich eine geschäftsführende Regierung gab, hätte man auch anderes erwarten können. Mehrere günstige Elemente haben dafür gesorgt, dass der Vorsitz arbeitsfähig war und blieb.

Zunächst stellt sich ja eh die Frage, welche Rolle der Vorsitz des jeweiligen Mitgliedstaates im Rahmen des Vertrags von Lissabon noch spielt und spielen kann.⁵ Vor allem die Ämter des neuen, ständigen Präsidenten des Europäischen Rates sowie des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gehen einher mit einem Bedeutungsverlust des Vorsitzes. So bestimmt etwa der Präsident des Europäischen Rates die Agenda der

3 Ebenda, S. 5. Übersetzung durch den Autor.

4 Siehe ausführlich Steven Vanackere: An assessment of the Belgian Presidency of the Council of the European Union: „Joining forces for a Europe in action“, http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press_release/Bilan_EN.pdf.

5 Vgl. hierzu im Einzelnen Sarah Seeger: Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 63-98.

Sitzungen. Im konkreten Fall dürfte die glückliche Koinzidenz, dass während der belgischen Ratspräsidentschaft mit Herman Van Rompuy ausgerechnet der Vorgänger des belgischen Ministerpräsidenten Yves Leterme das Amt des Präsidenten einnahm – und dabei auch noch von derselben Partei stammt – eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt haben. Sicherlich hat Van Rompuy sich nicht als Wahrer belgischer Interessen bzw. als Helfer der belgischen Präsidentschaft gesehen. Aber dass die Abstimmung zwischen den maßgeblichen Personen enorm erleichtert wurde, dürfte auf der Hand liegen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der belgischen Präsidentschaft dürfte gewesen sein, dass der belgische Föderalismus Regionen und Gemeinschaften kennt, die mit außergewöhnlich weit reichenden Kompetenzen ausgestattet sind. Das schließt die Vertretung Belgiens in europäischen Gremien wie dem Rat mit ein. Insofern haben die Regierungen der subnationalen Ebene in Teilen den eingegengten Spielraum der geschäftsführenden Föderalregierung mit ihrem Handeln ausgeglichen, u.a. durch den Vorsitz in einigen Ratsformationen (z.B. Umwelt).

Belgische Repräsentanten auf europäischer Ebene profitierten vermutlich nicht nur von den Erfahrungen mit ausgeprägten Aushandlungsprozessen zwischen den Sprachgruppen, die in der belgischen Politik seit Jahrzehnten die Regel sind, sondern auch davon, dass Belgien bereits elf Mal den Vorsitz in der EU hatte. Die entsprechenden Institutionen und die dazu gehörenden Personen verfügen über ein großes Maß an Erfahrung und Routine, was ihnen bei der jetzigen, etwas außergewöhnlichen Präsidentschaft, ebenfalls geholfen haben dürfte.

Dass der Vorsitz sich als Förderer der europäischen Agenda verstand, verbindet sich mit der Charakterisierung Belgiens als ein Land, dem die anderen Mitgliedstaaten vertrauen und das in seinen politischen Grundüberzeugungen seit jeher europafreundlich gesonnen ist. Insofern mag es der Union gutgetan haben, so kurz nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Land im Vorsitz zu haben, dessen erklärtes Ziel es war, die EU auf dieser neuen Grundlage handlungsfähig zu machen.

Belgien, seine Schulden und die neue Europa 2020-Strategie

Jenseits der innenpolitischen Krise und der Aufgabe, für ein halbes Jahr den Vorsitz der Union zu führen, gelangte Belgien in der Eurokrise in den Fokus der Märkte. Die wirtschaftliche Performanz des Königreichs ist im Ganzen gesehen gut. Belgien kam bislang besser als viele andere Staaten durch die Schuldenkrise. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Staatsverschuldung in den letzten Jahren (wieder) erheblich gestiegen ist. Betrug der Schuldenstand Anfang der neunziger Jahre noch fast 140%, hatten die Belgierinnen und Belgier diese Schuld bis 2007 auf knapp unter 90% abgearbeitet. Ende 2010 betrug sie dann wieder fast 100%. Auch ist festzustellen, dass der Zinsabstand zwischen belgischen und deutschen Staatsanleihen gestiegen ist.

Dies, die stark unterschiedliche wirtschaftliche Stärke der beiden Landesteile, vor allem aber die politische Lähmung seit den Wahlen im Juni 2010 brachte dann die Ratingagentur Standard & Poor's dazu, im Dezember 2010 ihre langfristige Aussicht Belgiens von stabil auf negativ zu senken. Diese Maßnahme erregte einiges Aufsehen, zumal argumentiert wurde, dass trotz der politischen Probleme die ökonomischen Aussichten gut seien und Belgien keinesfalls mit Griechenland, Irland oder Portugal zu vergleichen sei. Die eigentliche Besorgnis der Anleger könnte in der Frage liegen, wie mit der belgischen Staatsschuld umzugehen wäre, sofern sich das Land tatsächlich einmal aufteilen sollte.

Auch wenn ein solcher Schritt in der derzeitigen Lage unrealistisch ist, scheint dies für Ratingagenturen und Anleger von Relevanz zu sein. Und so senkte auch die Agentur Fitch im Mai 2011 die Aussicht auf negativ. Das Rating als solches blieb aber bislang bei der zweitbesten Note AA+.

Auch wenn Belgien erstaunlich gut ohne echte Regierung zurechtkommt, gibt es doch einige Faktoren, die die wirtschaftliche Entwicklung auf lange Sicht hemmen könnten. Die geschäftsführende Regierung kann z.B. keine langfristigen Verpflichtungen eingehen, sie kann pro Monat immer nur ein Zwölftel des Vorjahresbudgets ausgeben. Auch fehlt ihr zu langfristigen Reformprojekten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales die Legitimation. Mit der Europa 2020-Strategie versucht die Union aber, ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig, intelligent und integrativ zu verbessern. Die Strategie bringt ein System der Beobachtung und Berichterstattung zu nationalen Reformprogrammen sowie Empfehlungen für das langfristige wirtschaftspolitische Handeln der Mitgliedstaaten mit sich. Im Juli verabschiedete der Rat seine Empfehlungen für Belgien.⁶ Das Problem ist nun, dass die Empfehlungen auf langfristiges Handeln ausgelegt sind, die Regierung aber nur kurzfristige Maßnahmen ergreifen kann. Im Einzelnen empfiehlt der Rat:

- eine beschleunigte Korrektur des übermäßigen Haushaltsdefizits, vorwiegend auf der Ausgabenseite;
- die Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (v.a. durch die Eindämmung alterungsbedingter Ausgaben durch Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters);
- die Beseitigung der strukturellen Schwächen im belgischen Finanzsektor (zu wenige, von der Krise geschwächte Banken, die im Vergleich zur Wirtschaft des Landes zu groß sind);
- eine Reform des Systems der Lohnverhandlung und der Lohnindexierung (bislang werden in Belgien die Löhne automatisch der Inflationsrate angepasst);
- die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung durch eine Verringerung der Steuerbelastung und der hohen Sozialabgaben für Geringverdiener. Dazu gehören dann auch Einschnitte im System der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe;
- eine Intensivierung des Wettbewerbs im Einzelhandel, das Aufbrechen alter Strukturen und Einführung von Wettbewerb vor allem im Strom- und Gasmarkt.

All diese Empfehlungen wären schon unter „normalen“ Umständen nur schwer durchzusetzen. Einer geschäftsführenden Regierung dürften die Hände weitgehend gebunden sein. Insofern zeugt auch die Empfehlung des Rates für Belgien von der Notwendigkeit, endlich zu einer stabilen politischen Lage zurückzufinden.

Weiterführende Literatur

Matthias Chardon: Staat ohne Regierung. Die belgischen Föderalwahlen und ihre Folgen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2011, S. 221-229.

Edith Drieskens/Steven Van Hecke/Peter Bursens: The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat. Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS 2010:2op, http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_2op.pdf.

6 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Belgiens für 2011-2014, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 15.07.2011, C 209/1-C 209/4.